

台湾公营事业发展状况及其面临困境

韩清海*

台湾公营事业分为“国营”事业及地方公营事业两部分,目前总计有 120个单位,而以 27 个“国营事业”为主体。从行业看,公营事业经营范围包括农林渔牧业、矿产采石业、制造业、电力煤气业、自来水业、营造业、批发零售业、饮食业、旅馆业、运输仓储业、交通业、银行业、保险业、房地产及其它服务业等。按主管单位分有:“行政院”所属 3家、“财政部”7家、“经济部”10家、“交通部”5家、“卫生署”1家、“退辅会”32家、“国防部”4家、“省政府”37家、台北市 5家。其它还有公立大中小学及附属医院、卫生所、林场农场、文化中心等。究竟台湾公营事业在其发展中地位如何,对台湾经济起到怎样的作用,经营上面临怎样困境?本文试就这些问题作一个论述。

一、台湾“公营事业”演变的几个时期

自 1945年台湾光复迄今,台湾公营事业的演变大致分为下列几个时期:

(一) 50年代奠基时期

这个时期国民党当局将日本政府或日本资本家所经营的产业,不论农矿、工业、运输、金融及商业等全部接收并由官方经营管理。由于当时台湾民营企业处于萌芽阶段,故公营企业成为当时经济的骨干。

由接收日人事业改组而成的公营事业有: 1 交通运输及通讯事业: 如台湾铁路局、台湾省公路局、台湾邮政管理局、台湾电信管理局及台湾航业公司等; 2 金融及保险事业: 如台湾银行、第一商业银行、华南商业银行、彰化商业银行、台湾土地银行、台湾合作金库、台湾合会公司及台湾物产保险公司等; 3 能源事业: 如台湾电力公司、“中国石油公司等”; 4 支农事业: 如台湾肥料公司、台湾糖业公司等; 5 原料工业: 如台湾碱业公司、台湾铝业公司、台湾金属矿业公司等; 6 机械工业: 如台湾机械公司、台湾造船公司; 7 其它生产事业: 台湾水泥公司、台湾纸业公司、台湾工矿公司、台湾农林公司及台湾省专卖局等。

台湾早期公营事业另一个重要来源是国民党由大陆迁台的事业,按行业分有: 1 金融业: 如“中央信托局”、“交通银行”、“中国银行”、“中央银行”、“中国农业银行”; 2 纺织业: 如“中国纺织公司”、雍兴纺织公司、中本纺织公司等; 3 钢铁业: 台湾钢厂; 4 渔业: “中国渔业公司”; 5 农业化工业: 农业化工厂; 6 煤矿业: 新竹煤矿局; 7 机械工程业: 中华机械工程公司; 8 交通运输事业: “国营招商局”; 9 “国防工业”。

这一时期台湾当局对公营事业发展基本政策是: 除原有公营事业的必要扩充,或独占性事业由“政府”投资外,新兴工业的投资以鼓励民间经营为原则。1953年配合“土改”,曾将四大公营公司(台泥、台纸、农林、工矿)移转民营,1960年又颁布《奖励投资条例》,以税捐减免等优惠

* 作者为厦门大学台湾研究所副所长。

条款鼓励 扶植民间企业发展

(二) 60年代公营事业股票上市时期

台湾当局为配合资本市场的发展与筹措开发基金,大量出售公营事业股票。1962年台湾证券交易所成立后,台电、台糖、台肥、台机、彰银、一银、化银 7家公营事业率先上市。1964年国际糖价大涨,岛内经济繁荣,股票市场价格看好。台湾当局又决定“公营事业用出售股票方式,移转民营,筹措资金,循环运用,创办新兴生产事业”。因而,公营事业股票大量出售。可是在1964年底证券市场衰退,引起购买者请愿,当局为安抚股民并解决其困难,乃购回已出售的公营企业股票;同时,已上市的公营事业股票也终止上市,故并未达到预期目的。但这一时期,仍有若干公营事业顺利移转民营,如“中国纺织”、“雍兴纺织”、中本纺织、台糖副产品加工厂等。同时,鉴于当时外销畅旺,外销品所需属于石油化学品的中间原料多仰赖进口,数量日增,而民间又因该类工业所需资金庞大,技术较难,投资意愿低,故台湾当局遂进行一部分投资,先后成立“中国石油化学工业开发公司”与台化工公司,生产石化中间原料,又设立“中国”磷业公司生产磷酸及磷酸盐,供肥料及清洁剂工业之需。

(三) 70年代重化工业建设时期

70年代初,台湾经济由于遭受第一次世界石油危机的严重冲击,当局为振兴经济,将以往“出口扩张”策略改变为“第二次进口替代”策略。为推动第二次进口替代工业的建立,台湾当局积极参与石化上游工业与钢铁业、造船业的投资。原先“十项建设”中的大钢铁厂、大造船厂是以民营方式设立,适逢石油危机发生后,经济不景气,民股退出,才改为官方接替投资经营。由于官方大量投资大型重化基础工业,使这个时期公营事业在经济体系中的地位,从原先已大幅下降的比重又恢复上升,同时,对激发民间投资起到带动作用,促使经济景气迅速回升,这时期经济年平均增长速度仅次于60年代。

(四) 80年代公营事业整顿和自由化时期

70年代初和70年代末两次石油危机,造成世界经济的停滞膨胀,国际间的产业发生结构性的大转变。台湾一些不具市场竞争能力、实力较弱的公营事业受到严重冲击,经营陷入困境。为纾解困境,台湾当局指令“各部会”及“省”就各所属事业单位提出整顿改善计划;同时由经建会“就公营事业的裁并或移转民营问题研究可行方案”。这是台湾公营事业最大规模的一次整改工作。整改与裁并工作比较有成效者,主要有中化公司合并台碱、中磷与中台三家公司,台铝公司与台金公司分别委托中钢与台电代管以及台湾铁路局的整顿等。

1984年台湾当局提出“国际化、自由化”经济政策,缩小公营事业范围与尽量开放民营,进一步推动民营化。例如,加油站开放民营、洋烟酒准许进口与自由贩卖、准许台塑公司兴建第三轻油裂解厂,扩大出售中钢股票以及推动中化公司股票上市,规划出售三家商业银行股票等。

上述各个时期台湾当局经济政策的重点是在鼓励民间企业的发展,而不在将公营事业移转民营,故公营事业移转民营的效果并不明显,至于公营事业的发展,除了原有必要的扩充外,很少创办新公营事业,所以,民营企业在过去40多年中获得迅速发展,尤其在制造业部门,民营产值占制造业产值的比重从1952年的44%提高到目前90%左右;而公营事业产值在同期所占的比重相对自56%下降到10%左右。

二、公营事业的地位与作用

台湾公营事业涵盖范围广泛,且多属于大规模生产事业,故其在整个经济体系中有相当重要的地位。公营事业掌握了主要经济命脉,具有垄断地位。

40多年来,台湾公营企业尤其是“国营”企业一直控制了主要经济部门,在能源、原材料工业、交通运输、金融、邮电等公用事业具有垄断或独占地位,其事业投资规模大,技术层次高,对总体经济发展有很大影响力。特别是基本原料工业如石化、钢铁或重工业如造船、机械等产业所衍生的向前与向后的关联效果,对民间经济活动的影响难以估量。在服务业部门,公营事业的地位也非常显著,台湾前 100家大服务业的营业收入中,有 6% 左右来自公营事业,其中金融保险业有 70%、银行业有 90%、交通运输业有 65% 来自公营事业,仅商业部门为民间经营。

台湾公营事业对社会与经济究竟有哪些作用与贡献?尽管学者中看法不尽一致,但都不同程度地肯定其对社会安定与经济发展有过积极的作用与贡献。归纳起来比较普遍肯定的有下面几点:

(1)促进经济成长

公营企业生产部门规模大,且多属上游能源、原材料部门,其发展状况如何对经济社会影响极大,台湾对这些部门采公营方式,使这类产业能适时发展,充分供应,不因民间财力与人力薄弱而受影响。并且在民营情况下,如限制油电原料价格,业者必因利润有限影响扩大生产,如不限制油电原料价格,则售价必高,将加重一般企业生产成本而影响其发展,而公营事业则可透过关联效果及公益性服务促进经济成长。

(2)减轻经济动荡、稳定社会环境

周期性的经济危机是资本主义私有制经济一条不可抗拒的客观规律,危机期间常造成大量企业倒闭、投资意愿下降、工人失业、社会动荡。在此期间,台湾当局便借助公营事业,或以价格金融杠杆,或扩大公共投资建设,以稳定物价、吸收就业、带动民间资本投资意愿,减缓景气循环的冲击,解决潜伏的社会不安定隐忧,这些措施对缓解 70年代两次石油危机的冲击都有良好效果。

(3)充裕财政

根据统计,台湾公营事业多年缴库盈余平均约占财政收入的 20% 左右(参见下表)这有助于社会福利及公用事业的发展。

(3)发展基础工业,推动产业升级

台湾民间资本绝大多数为中小资本,主要投资于劳力密集加工装配工业,根基十分脆弱。由于发展基础工业或技术层次较高的产业,所需的资金庞大,技术水准较高,资本回收较慢,投资报酬率又较低,风险性较大,故民间资本多望而却步。所以这类事业需依靠公营事业经营,以突破产业升级瓶颈。这类公营事业还自成一个中心工厂,各带领若干民营工厂充当其卫星厂,建立中心—卫星体系,而卫星厂依靠中心厂的扶助,也就有良好的经营环境,从而促进整体工业迅速发展。

历年公营事业缴库盈余占财政收入比例 单位: %

会计年度	公卖利益收入	营业盈余及事业收入	合 计
1955~ 1960	15. 9	7. 0	22. 8
1961~ 1965	16. 4	9. 8	26. 2
1966~ 1970	13. 1	10. 2	23. 3
1971~ 1975	9. 4	11. 1	20. 5
1976~ 1980	7. 9	9. 1	17. 0
1981~ 1985	7. 5	12. 3	19. 8
1986~ 1988	5. 9	13. 8	19. 7

(5)增加外汇收入与减少外汇支出

台湾早期外汇缺乏,主要依靠公营台糖公司砂糖出口赚取外汇,弥补外汇逆差,其它如中工、台铝、中钢、中船、唐荣等公司亦有外汇收入,但为数不大。由于公营事业的产品大都属进口替代产品,供应给民间企业从而节省了进口所需外汇支出,贡献远较增加外汇收入的贡献为大。

(6)培训经济发展所需人才

台湾经济发展早期,民营企业的规模与其人才及设备水平大都不如公营企业,人才培养几乎全由公营事业肩负。民营企业多在技术或经营管理上延揽公营企业有经验的人员参与工作或提供协助,这是台湾经济发展一条主要经验。

三、台湾公营事业经营面临的困境

台湾公营事业除少数具有垄断性大型企业外,大部分经营上都经常亏损,但由于大型企业盈利数额多,故根据统计资料,总体上是每年均有盈余(参见下表)。

公营企业历年营业收支盈余及获利率 单位:新台币亿元、%

年	直接经营事业			转投资事业		
	营收总额	盈余额	获利率	营收总额	盈余额	获利率
1967	215.4	40.6	16.8	11.3	0.3	56.7
1970	350.8	77.4	22.7	18.3	0.4	6.7
1975	1306.7	208.8	31.5	74.7	11.8	59.6
1980	3917.9	440.7	17.1	291.5	25.7	34.7
1985	6404.9	1256.0	18.6	682.4	92.6	48.6
1990	8593.3	117.9	11.5	1079.8	78.8	28.9
1991	9871.2	1209.4	11.2	1324.8	187.5	63.5
1992	10169.6	1294.6	11.5	1489.8	144.2	40.9

台湾公营企业经营绩效之所以不如民营企业,主要是其经营环境面对的问题太多:

第一,主管及监督机关太多。一般民营企业的最高决策机构是董事会或股东大会,非常单纯,可是台湾“国营事业”的主管及监督机构却很多。“国营”企业的营业预算,除经董事会通过,还要报主管“部、会”转“行政院”,经“立法院”审议通过才能确定,一般说来,“国有企业”的财务预算,从编审到最后“立法院”审议通过,历时长达一年以上。重要人事、会计事项还要受相关部门监督,常常一件重要案件需要经过十几个单位会核,往往时过境迁,坐失商机。

第二,法令规章繁杂。民营事业仅需遵守公司法、工厂法、劳基法及有关税法规定;而“国营”事业除需遵守上述法令外,还要遵守预算法、决算法、审计法、人事法等等,据台湾《“国营”生产事业法规简编》所载,管理“国营企业”的法令、规则、条例、细则、准则、程序、办法、要项等计有 95种,若包括公司法、公务员服务法和公务员惩戒法,则有 98种。这些法令规章直接干预“国营企业”经营,使得“国营企业”无法进行企业化经营和管理,因而经营效益不如民营。

第三,职员具有公务员身份。“国营企业”员工因受公务员法规保护,工作有保障,营业不景气时不能随时遣退,因此导致多数“国营企业”人员膨胀,因人设事,员工年龄老化,心态保守,缺乏进取开创精神,缺乏忧患意识,常有铁饭碗、吃大锅饭的心态。而当局派任的经营主管又有

“阶段性主持人”的性质,在完成其阶段性职务后,就和事业分道扬镳了,常年累积的结果,使企业缺乏摆脱困境的能力。

第四,企业内部组织无弹性。“国营事业”的组织是官僚组织,固定的设有人事处、会计处、财务处、企划处、业务处等,缺乏弹性,不能按功能性编设机构,弹性调动,导致工作效率低下。

第五,负有政策性任务,经营目标不能集中。民营企业经营目标单纯为盈利,而“国营企业”常负有当局指定的特殊政策性任务,只顾目的不计成本,常导致企业亏损或经营不善。

第六,领导素质不高。“国有企业”负责人系由当局派任,常有酬庸性质,所派非专业人员,外行领导内行,员工不满,导致企业亏损甚至倒闭。

由于公营事业经营绩效普遍不佳,故自 80 年代后期以来,台湾当局极力推动公营事业改革。改革包括体制内的改革与体制外的改革两种,体制内的改革主要系在企业内部推行以提高经营效益为目标的改革;体制外的改革即转移民营。1989 年 7 月,台湾“行政院”成立“公营事业民营化推动小组”,专责推动民营化,主要采取三种方式:

其一,释出股票。利用上市、上柜、私募或公开标售方式移转股权,这是主要形式。

其二,直接出售资产给民间企业。对于一些经营不善、难以从股市上转让股权的企业,采取直接标售的方式,公开拍卖。

其三,利用授权或委托经营方式达成公有民营。

从 1989 年确定 22 家公营企业为第一轮民营化对象至 1995 年底为止,只有“中工”、“中钢”、“中石化”、“中国产险”等家公营企业释出公有股权 50% 以上,其余的才释出 20% 左右,有的还在研拟中。进展十分缓慢,主要是因为遭遇到如下几个问题。

第一,员工问题。“国有事业”出售民营后,多数公司部分员工要遭到资遣或调动,至少要失去公务员资格和待遇。因此,在进行开放民营过程中,员工人心惶惶,不安其位,影响其事业的正常营运;而在完成移转民营后还可能继续发生员工不满与纠纷。60 年代“中国纺织公司”移转民营,员工问题困扰达 10 年之久;70 年代台肥公司、苏澳石矿厂出售台泥公司,员工虽仅 90 人,但经一年多才告解决;几年前,台金台铝公司受资遣员工纷纷上街头抗争等。此外,一些公司拟将股票上市遭到员工陈情反对。可见,移转民营时员工工作如无法获得保障,其问题将困难重重。

第二,既得利益团体的反对。“国有事业”董监事及重要主管系由主管机关选任或派任,预算需经民意机构的核定,因此,有些主管机关、民意机构为维护其既得利益,反对“国有事业”移转民营,官派董监事及高级主管人员在改为民营后,其职位能否维持也成问题,因而也反对民营化。

第三,过时法令规章的限制。如 1953 年公布实施的《公营事业移转民营条例》30 多年未曾修订,其中有些条文规定:大规模公用或有特定目的的公营事业不得转让民营;公营事业移转民营所得资金,应专用于生产建设事业,不能移作他用等。这些都成了民营化的绊脚石。

第四,资本市场承受力有限。由于台湾公营企业民营化的主要方式是释出股权,因此资本市场的繁荣、活跃非常重要,公营企业资本雄厚(仅第一轮民营化的 22 家公营事业释股数量就高达 65 亿股),股市是否承受得起公营企业释股的冲击,以及公股释出的时机选择等至关重要,台湾股市自 1990 年 2 月以来进入一长达 2 年之久的大熊市,亦使台湾公股释出困难重重。不过,台湾股市最近已有所起色。

第五,亏损企业不易转移民营。一些业绩较好的公营企业采取释出股票方式可能简便易行,但对于那些经营不善或长期亏损的公营企业,其股票的释出十分困难,至于用拍卖方式出售资产,由于风险高,买主亦难寻觅。

面对台湾公营企业民营化过程中面临的种种困难,台湾当局已经或正在采取措施解决:

关于员工权益问题。主要从三方面着手。一是加强与公营企业员工的观念沟通,明确民营化的目的和意义,帮助员工树立正确的工作权保障观念;二是切实维护员工因体制改变而受影响的权益,“经济部”于1992年11月公布施行了《“经济部”所属事业移转民营从业人员优惠优先认购股办法》以及《“经济部”所属事业移转民营从业人员权益补偿办法》,对员工因企业移转民营所造成的损失给予补偿。三是规划员工转业训练计划,消除员工失业恐惧感,增进员工心理安定感。

关于亏损企业民营化问题。由于亏损企业不易出售,因此当局往往要求这些企业首先改善经营体制,通过管理革新方案(如责任中心制度)的推行,使公营企业真正按企业化经营,当局并多方予以辅导,所谓“洗洗脸,化化妆”,再把它推向“民营化”的舞台。

关于过时法令限制问题。台湾当局加紧修法、立法工作,1992年6月公布《事业移转民营条例》,在移转范围、移转处理方式与程序、移转民营时员工的权益保障等方面皆作大幅修正。除此之外,一些相关条例也陆续在修改、制订中。

关于资本市场承受力问题。截止1995年底止,台湾股市共有上市公司345家,上市资本总额13245.72亿元新台币,上市公司家数尚少,规模不大。台湾当局推行民营化的目的之一,是增加资本市场筹码,扩大资本市场规模,以健全资本市场发展。但民营化时释股过于集中,不但会扰乱股市,也会使股价大幅降低,使民营化公司损失巨大。因此,台湾当局注意研究解决资本市场容纳问题,在民营化时机上,注意选择发动的适当时间,以利证券市场正常发展。

(责任编辑 高群服)